

Белов В. И., Ловыгина А. Б.

Особенности государственного управления системой энергообеспечения региона: зарубежный и отечественный опыт

Белов Валерий Игоревич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры макроэкономического регулирования
Кандидат экономических наук, доцент
vi.belov@mail.ru

Ловыгина Анастасия Борисовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Соискатель кафедры макроэкономического регулирования
lovyginaab@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена особенностям государственного управления системой энергообеспечения региона. В статье рассмотрена эволюция способов, форм и методов государственного управления элементами системы энергообеспечения территорий разных стран.

Отечественный и зарубежный опыт хозяйствования подтверждает наличие проблем в государственном управлении и предопределяет поиск их разрешения посредством построения более современной и прогрессивной модели государственного управления системой энергообеспечения региона — модели конфигурационного управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственное управление энергообеспечением, прямые и косвенные методы регулирования, система энергообеспечения региона, монополия и конкуренция, конфигурационное управление

Belov V. I., Lovygina A. B.

Features of Government Regulation of Energy Supply System in the Region: Foreign and Domestic Experience

Belov Valery Igorevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Macroeconomic Regulation
PhD in Economy, Associate Professor
vi.belov@mail.ru

Lovygina Anastasiya Borisovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Competitor of the Chair of Macroeconomic Regulation
lovyginaab@mail.ru

ABSTRACT

This article is devoted to the features of the government regulation of power supply system of the region. The article describes the evolution of the ways, forms and methods of governance elements of the energy supply system in different countries.

Domestic and foreign experience confirms that economic problems in the government regulation and determines the search for their solution by building more modern and progressive model of government regulation of energy supply system in the region — a model configuration management.

KEYWORDS

Government regulation of energy supply system, direct and indirect methods of regulation, the system of energy supply in the region, monopoly and competition, configuration management

Рассматривая особенности государственного управления системой энергообеспечения региона, разведем понятия «государственное управление» и «государственное регулирование». По смыслу эти категории достаточно похожи, однако их отождествление не всегда является верным. Дело в том, что государственное управление носит более общий характер, нежели государственное регулирование. Государственное регулирование следует рассматривать как частный случай государственного управления. Кроме того, существует отдельное определение понятия «государственное регулирование экономики», под которым понимается «комплекс мер, действий, применяемых государством для коррекции и установления основных экономических процессов» [3]. То есть регулирование призвано осуществлять корректировку, подстройку деятельности экономического объекта, направляемое управлением в целом. Имеется и еще одна отличительная черта «регулирования». Когда речь идет об управлении, то, как правило, подразумевают весь арсенал доступных средств субъекта управления, с помощью которых осуществляется управленческое воздействие на объект управления: административно-распорядительные меры, экономические инструменты, социально-психологические способы. В то время как в государственном регулировании, как правило, задействованы экономические методы управления, механизмы стимулирующего и ограничивающего характера.

В настоящее время большинство экономистов высказывают мнение о необходимости разумного сочетания рыночных сил и государственного вмешательства в решении экономических и социальных проблем общества. Вопрос остается открытым в тех случаях, когда речь заходит о масштабах и границах государственной экспансии, формах и методах использования государственного инструментария в тех или иных случаях.

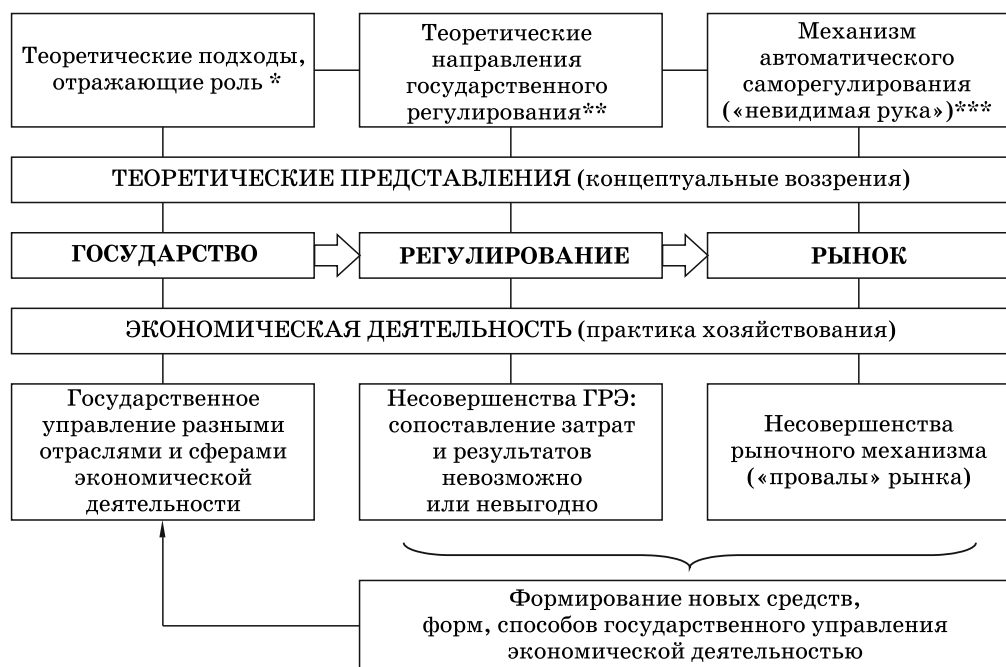
Типичная схема государственного регулирования рынка, обобщающая взгляды разных ученых на роль государства и реализуемые им различные направления экономической политики в виде регуляционных процессов, представлена на рис. 1.

Представленные на рис. 1 несовершенства как государственного регулирования экономики, так и рыночного механизма хозяйствования вызывают к жизни поиск новых современных форм государственного управления, которые на нынешнем этапе развития страны позволили бы реализовывать более совершенную экономическую политику, нивелируя отдельные «провалы» государства и рынка.

Различные государства на определенных исторических этапах своего развития с разной интенсивностью, применяя различные способы и формы, осуществляли государственное управление элементами системы энергообеспечения своих территорий (стадиями трансформации ресурсов в энергию), вырабатывая определенную государственную экономическую политику.

Непосредственная реализация государственной политики в сфере энергообеспечения связана с применением в практике хозяйствования различных инструментов государственного регулирования. Используя наиболее распространенную классификацию методов государственного регулирования, рассмотрим методы прямого и косвенного воздействия.

Прямые методы государственного регулирования, основываясь на силе государственной власти, оказывают непосредственное воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов, они вынуждают предприятия принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства [2]. Эти методы связаны с использованием административных средств



- * — классический и эгалитарный подходы, касающиеся роли государства в экономике;
 ** — неоклассическое направление (А. Маршалл, Э. Чемберлин, Л. фон Мизес, Ф. А. фон Хайек, М. Фридман; неолиберальное направление (А. Лаффер и Дж. Гильдер, Р. Лукас-мл., Ф. Кюдланд и Э. Прескотт); неокейнсианское (Дж. Стиглиц, Л. И. Абалкин); институциональное направление (Р. Коуз, О. Уильямсон, Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Митчелл);
 *** — в основу положены идеи А. Смита и его сторонников.

Рис. 1. Упрощенная схема государственного регулирования рынка

воздействия, характеризующихся непосредственным властным воздействием государственных органов на регулируемые отношения и поведение соответствующих субъектов. Прямые методы характеризуются наличием определенного субъекта воздействия.

Государство прибегает к прямым методам регулирования в тех сферах и отраслях хозяйства, конкурентоспособность которых не может быть обеспечена только посредством рыночного механизма. Например, в энергетике, где решаются крупномасштабные стратегические задачи, присутствуют высокие риски частных инвестиций, где общественная выгода значительно превышает выгоду отдельных предприятий или влечет за собой дополнительные расходы. Прямые методы также широко используются в управлении государственной и муниципальной собственностью.

В свою очередь группу прямых методов можно условно разделить на организационные и нормативно-правовые.

Нормативно-правовые методы выражаются в установлении правовых и административных ограничений и запретов, нормативных требований к качеству и сертификации технологии и продукции, лицензировании деятельности. Нормативно-правовые методы отличаются от организационных тем, что они опосредованы в нормативно-правовых актах.

Система законодательства в энергетике отражает федеративный принцип устройства России: существует федеральное, региональное и местное законодательство.

Среди нормативно-правовых методов, применяемых в системах энергообеспечения, можно выделить основные из них: лицензирование деятельности, формирование рынков; установление технологических требований.

К организационным методам, применяемым в регулировании энергетики на современном этапе, можно отнести: осуществление хозяйственной функции, определение стратегических целей посредством установления технических и экономических показателей; программно-целевой метод; государственная поддержка программ, заказов и контрактов.

Группа методов косвенного государственного регулирования опирается в основном на экономические рычаги, определяет «правила игры» в рыночном хозяйстве и воздействует на экономические интересы субъектов хозяйственной деятельности.

Классификацию методов государственного регулирования, используемую на практике применительно к системе энергообеспечения, можно свести в общую таблицу.

Государственное регулирование системы энергообеспечения как одна из форм государственного управления прошло длительный путь своего развития. Эволюцию государственного вмешательства можно условно разделить на несколько этапов.

На первом этапе — начиная со времен появления первых экспериментальных энергетических установок (конец XIX в. — начало XX в.) — различия в государственном управлении по странам были несущественны, а государственное регулирование носило фрагментарный характер. В политике многих государств данные отрасли хозяйства не выделялись как приоритетные и заслуживающие особого внимания со стороны государственного управления. Первые проекты реализовывались за счет частных инвестиций. Например, первая в России энергетическая компания «Русское товарищество электрического освещения Лодыгин и Ко» была основана на средства частных инвесторов в 1872 г. Государственное регулирование систем энергетики того времени сводилось к крупному императорскому заказу (электрификация Зимнего дворца), которое получило первое энергетическое акционерное общество «Общество электрического освещения», учрежденное в 1886 г. в Санкт-Петербурге Карлом и Вернером Сименсами. К финансированию данного общества был привлечен иностранный капитал (швейцарские и германские банки).

В Америке первая «коммунальная компания» (1882) «Перл Стрит» была также основана на средства частных инвесторов, но она в качестве исключения из правил все же получила некоторую государственную финансовую поддержку от мэра города Нью-Йорка. В основном государственное регулирование заключалось в получении лицензии на право осуществления деятельности. Таким лицензиатом выступали органы местного самоуправления (комиссии штатов по регулированию коммунальных организаций, State Public Utility Commissions). Деятельность комиссий была подотчетна национальной ассоциации членов комиссий по регулированию коммунальных предприятий (НАРУК, National Association of Regulatory Utility Commissioners, NARUC), которая в то время объединяла местные и федеральные органы регулирования коммунальных организаций некоторых штатов¹.

Однако коррумпированность местных комиссий способствовала неэффективному регулированию энергообеспечения, ограничивала мобильность крупных потребителей энергии, и не позволяла коммунальным (энергоснабжающим) компаниям получать экономию от масштаба.

В то же время можно выделить общую для разных стран тенденцию — государственное управление и значительное регулирование сферы обращения первичных ресурсов. Например, в России первые месторождения угля были открыты благо-

¹ Официальный сайт NARUC [Электронный ресурс]. URL: <http://www.naruc.org/about.cfm>

**Классификация методов государственного регулирования
системы энергообеспечения**

Прямые		Косвенные
Нормативно-правовые	Организационные	
Лицензирование	Осуществление хозяйственной функции (национализация)	Регулирование цен (тарифная политика)*
Установление правил функционирования рынка энергии	Определение стратегических целей и показателей	Субсидирование
Установление технических требований	Целевое программирование	Налогообложение
	Государственная поддержка программ, заказов и контрактов	Льготное кредитование

* – может выступать в качестве прямого метода регулирования.

даря специальным экспедициям, организованным по указу Петра I, а горнодобывающая отрасль была провозглашена стратегической. Разработка газовых месторождений также осуществлялась государством централизованно, пионером в данной области стал Гелиевый комитет.

В Норвегии пользование водными ресурсами (вода — главный энергетический ресурс в системе энергообеспечения Норвегии, а ГЭС — преобладающий тип станций) изначально регулировалось государством. Первый водопад (как объект недвижимости) с обретением страной независимости был переведен в государственную собственность¹.

В Америке уголь является главным энергетическим ресурсом при производстве энергии, а угольные компании — старейшими в стране. Данный энергетический баланс сложился, в том числе и благодаря законодательному ограничению на использование газа при генерации энергии законом о газе 1938 г. (Natural Gas Act, NGA).

Технологический прогресс XX в. привел к росту потребления энергетических ресурсов. Энергетические установки стали массово размещаться в крупных городах, вблизи крупных промышленных потребителей энергии для сокращения расходов и обеспечения больших доходов ввиду достижения эффекта масштаба производства (экономический фактор размещения производительных сил). Для размещения генерирующих объектов учитывались также природные (наличие первичных энергоресурсов) и социальные (наличие работников) особенности отдельных территорий.

Второй этап (начало XX в. — конец XX в.) можно охарактеризовать ростом монополий, частных или государственных.

В странах с административно-командной экономикой инициатором ввода новых мощностей, планирования размещения энергетических установок выступало государство в лице государственных органов (Россия — СССР), в странах с рыночной экономикой инициатором мог быть как корпоративный сектор в лице крупных промышленных предприятий (Америка), так и государственные органы (Норвегия). Так, государственная политика на этом этапе была связана с созданием централизованно управляемых естественных монополий.

Цели создания монополий в разных странах были различными. До обретения Норвегией независимости (1905) 90% генерации принадлежало иностранным соб-

¹ Официальный сайт «Норск гидро АСА» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hydro.com/en/about-hydro/our-history/>

ственникам (французам и шведам). Но уже с 1909 г. государство начинает активно управлять энергообеспечением с применением прямых методов воздействия: был принят комплекс законов, согласно которым вводилось обязательное лицензирование деятельности, а энергетические установки переходили в государственную собственность. Национализация в Норвегии носила идеологический характер, ее цель — защита национальных интересов, противодействие экспансии иностранного капитала. Развитию монополий способствовало научное открытие — получение азота из воздуха на основе сильного электрического разряда, что в свою очередь привело к развитию производства азотных удобрений и появлению крупных концернов («Норск гидро АСА», «Norsk hydro-elektrisk Kvælstofaktieselskab»).

В 1921 г. было создано Норвежское управление водных ресурсов и энергетики (The Norwegian Water Resources and Energy Directorate, NVE), на него возлагалась ответственность за строительство и эксплуатацию всех государственных электростанций в стране. Была создана вертикально-интегрированная национальная энергетическая компания (Statkraft), совмещающая производство, транспортировку и сбыт электроэнергии.

При этом рамки свободного ценообразования жестко и экономически четко определялись. Применялись методы эталонного сравнения, тарифы на электроэнергию устанавливались государством на срок до десяти лет без права применения дефляторов, что в итоге привело Statkraft к тяжелому финансовому положению, поставив ее на грань банкротства. В то же время дешевая электроэнергия позволила образоваться промышленным гигантам, энергоемким предприятиям — алюминиевым, сталелитейным и другим. Было создано значительное количество рабочих мест, заложен потенциал развития многих регионов.

Решительный поворот в государственном управлении системами энергообеспечения в России наступает после 1917 г., т. е. с начала национализации, когда было переведено в государственную собственность акционерное общество «Общество электрического освещения 1886 года». Затем национализировали все уцелевшие после войн и революций наиболее крупные электростанции в стране. Национализация в СССР носила в первую очередь идеологический характер (построение социализма). Проводимая государством политика имела целью восстановление народного хозяйства и последующий переход к социализму.

В 1920 г. для разработки плана электрификации страны была создана государственная комиссия по электрификации России (ГОЭЛРО) под председательством Г. М. Кржижановского. За 10 лет реализации плана ГОЭЛРО со стороны государства была проведена колоссальная работа по централизации, реализована его главная цель — создана мощная энергетическая база России для развития производительных сил.

В последующие годы в результате преобразований была создана министерская система управления энергообеспечением СССР.

Система регулирования в сфере обращением первичных и вторичных ресурсов была идентична: прямыми методами государственного регулирования настраивалась производственная и экономическая деятельность.

Государственное управление осуществлялось по всем направлениям хозяйственной деятельности предприятий. В этом состоит особенность советского опыта: зарегулированность и всеобъемлющий контроль со стороны государства. Однако даже в такой, казалось бы, неэффективной системе управления есть свои положительные преимущества. Связаны они прежде всего с тем, что в государственной системе энергообеспечения на территории всего СССР за весь период существования не произошло ни одной крупной аварии.

Начало XX в. в Америке — стране с рыночной экономикой, также характеризуется становлением и ростом монополий (трестов), но только частных, организо-

ванных за счет поглощения мелких организаций. В то время существовало несколько холдинговых энергетических компаний, обладавших практически неограниченной степенью влияния в сфере планирования хозяйственной деятельности энергетических предприятий и установления цен.

Стоит заметить, что государственное управление в странах с рыночной экономикой усиливается во времена кризисов. Например, после краха отрасли в 1930-х гг. Федеральная торговая комиссия расследовала причины банкротства крупных холдинговых энергетических компаний и пришла к выводу о необходимости усиления государственного управления с применением прямых методов регулирования: разделения холдинговых компаний и контролирования уровня цен монополий.

Финансовое регулирование со стороны государства осуществлялось на основе установления нормы прибыли. Несовершенство данного метода ценообразования привело в итоге к раздуванию тарифов (эффект Аверча Джонсона)¹. В этой связи промышленные потребители, стремясь сократить свои расходы, стали строить малые системы энергообеспечения и тем самым повышать рентабельность своей деятельности и увеличивать норму прибыли.

Очередной кризис в отрасли в 1970-х гг. привел к корректировке государственной энергетической политики (прямых методов регулирования) и созданию в 1977 г. Министерства энергетики США (Department of Energy, DOE), в котором были собраны связанные с энергетикой программы, до этого рассредоточенные по различным ведомствам². В этом же году Федеральная энергетическая комиссия (Federal Power Commission) с расширением полномочий была преобразована в Федеральную комиссию по регулированию энергетики (Federal Energy Regulatory Commission, FERC). Она занималась вопросами межгосударственной передачи электроэнергии, природного газа и нефти; утверждала строительство терминалов хранения сжиженного природного газа и межгосударственных трубопроводов природного газа, а также осуществляла лицензирование гидроэнергетических проектов. То есть, по сути, происходила консолидация и концентрация отрасли в руках государства.

Закономерным продолжением усиления регулирования энергетики в кризис стало принятие Конгрессом США в 1978 г. Национального энергетического акта (National Energy Act of 1978 — NEA),³ включавшего пять законов:

- 1) о регулировании коммунальных энергокомпаний (Public Utility Regulatory Policies Act of 1978, PURPA);
- 2) о налогообложении в энергетике;
- 3) о национальной политике в сфере энергоснабжения;
- 4) об электростанциях и промышленном использовании топлива;
- 5) об использовании природных газов.

Главной целью государственного управления в энергетическом секторе США стало проведение реформ, направленное на исключение зависимости страны от зарубежных энергоносителей путем развития возобновляемых источников энергии, изменения энергобаланса страны, развитие независимых производителей энергии.

Для достижения поставленной цели в государственном регулировании были задействованы и косвенные методы: тарифообразование и налогообложение.

Наряду с традиционным методом тарифообразования, когда в тариф включаются затраты реального производства, был введен еще один метод — «устраненных

¹ Стремление энергоснабжающих организаций к увеличению активов, которые являются базой для расчета тарифа.

² Официальный сайт Министерства энергетики США [Электронный ресурс]. URL: <http://www.energy.gov/management/office-management/operational-management/history>

³ Дуглас Джонс. Комментарии к национальному энергетическому акту [Электронный ресурс]. URL: <http://ipu.msu.edu/library/pdfs/jones/The%20National%20Energy%20Act-1980.pdf>

затрат». Устраненные затраты рассчитываются на основе гипотетических расходов, которые потребовались бы для создания и ввода в эксплуатацию новой генерирующей единицы, работающей, как правило, на дорогом топливе — мазуте. Для защиты малоимущих слоев населения США применяют соответствующие механизмы тарифной политики: федеральное правительство устанавливает процент скидки с тарифа.

Система налогообложения индивидуальна у каждого штата, может включать следующие виды налогов: налог на добычу полезных ископаемых, налог на охрану окружающей среды, плата за выбросы. Для развития возобновляемых источников энергии предусматривались льготные налоговые режимы.

Таким образом, в рыночной системе хозяйствования государственное управление энергообеспечением на первый план выводит косвенные методы: тарифную политику, налогообложение. Прямые методы государственного регулирования применяются в моменты кризиса.

Третий этап государственного управления системой энергообеспечения связан с начавшейся в конце XX в. мировой реформой энергетики.

Во многих странах с разной интенсивностью и охватом началась перестройка систем энергообеспечения. Ввиду слабой заинтересованности монопольных компаний в рациональном использовании ресурсов и снижении возрастающих затрат принципиально меняется направление государственной политики: вместо лоббирования различных монополий был взят курс на демополизацию отрасли, создание и внедрение рыночных механизмов хозяйствования. Такой разворот сопровождался снижением степени государственного регулирования, зарождением конкуренции на рынке, уменьшением потребности во внешнем регулировании, что в итоге должно было запустить механизм саморегулирования, который исключает получение излишнего дохода. Конкуренция, как известно, заставляет фирмы снижать издержки, стимулирует инновации и развитие.

По этому пути пошли такие страны, как Россия, Великобритания, Италия, Португалия, Норвегия, Америка и др., в которых монопольные компании стали разделять по видам деятельности. Посчитав, что государственный собственник — это неэффективный собственник, некоторые страны выбрали более радикальный путь в реформировании и стали приватизировать сектор энергетики. Таким путем пошли: Великобритания (исключая Шотландию), Япония, Бельгия, Чили, Аргентина, Россия (частично).

Норвегия, например, в 1992 г. осуществляет разделение по видам деятельности: из некогда единой государственной организации (Statkraft) формируются две. Управление генерирующими и бытовыми организациями осуществляется государственной компанией Statkraft SF, управление сетевым комплексом — Statnett SF. В 2004 г. Statkraft SF была преобразована в общество с ограниченной ответственностью и создана группа компаний Statkraft AS. Примечательно, что именно в Норвегии в 1993 г. зародилась первая биржа электроэнергии «Норд Пул» («Nord Pool»), присоединившая энергетические системы нескольких стран — Швеции (1993), Финляндии (1998), Дании (2000)¹. К 2014 г. к «Норд Пул» присоединились участники из Германии, Великобритании, Нидерландов, Бельгии, Латвии и Литвы.

Регулирование розничных цен на энергию в Норвегии привязано к показателям рентабельности бытовых компаний, а регулирование тарифов на передачу осуществляется через систему зональных тарифов с учетом дополнительной платы за поставку электроэнергии в случае возникновения в системе дефицита («узких мест»).

¹ Официальный сайт энергетической биржи «Норд Пул Спот» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nordpoolspot.com/About-us/History/>

Таким образом, в государственном управлении системой энергообеспечения зарубежных стран применяются следующие прямые методы государственного регулирования:

- осуществление хозяйственной функции (сохранение в государственной собственности основной части предприятий);
- формирование унифицированных правил рынка (в том числе разделение вертикально-интегрированных компаний по видам деятельности);
- лицензирование (деятельности биржи).

В России после развала СССР в 1990-е гг. раздел электроэнергетической собственности между новыми государствами приводит к распаду единой энергосистемы СССР. Во вновь образованном государстве — России — начинается всеобъемлющая приватизация, в том числе частично и в энергетическом секторе. Указом Президента РФ от 15 августа 1992 г. № 923 создается РАО «ЕЭС России» как общепромышленной вертикально-интегрированный холдинг с централизованным диспетчерским управлением режимами ЕЭС. РАО «ЕЭС России» являлось организатором федерального оптового рынка электроэнергии и мощности (ФОРЭМ).

Схема организации отрасли по состоянию на 1992 г. представлена на рис. 2 [1].

Трансформируется государственное управление энергетической отраслью: меняются ценовая, антимонопольная, энергонадзорная, экологическая политики государства. Осуществляется передача производственно-хозяйственных функций общепромышленному комплексу (РАО «ЕЭС России»).

Первый этап реструктуризации отрасли привел к негативным результатам: ввиду отсутствия централизованного финансирования и тотальных неплатежей за поставленную электроэнергию прекратилось не только строительство новых энергообъектов, но и возникли сложности в поддержании действующего энергооборудования, нарушились связи межсистемных линий электропередач, возникла угроза безопасности в атомной энергетике.

В начале 2000-х гг. последовал новый этап реформирования, характеризующийся реструктуризацией и последующей ликвидацией РАО «ЕЭС России» (разделение региональных энергетических компаний по видам деятельности), а также новым этапом приватизации. Итог реструктуризации РАО «ЕЭС России» представлен на рис. 3.

Хронология реформирования энергетической отрасли представлена на рис. 4 [1].

К концу 2000-х гг. осуществлено функциональное разделение видов деятельности: на конкурентные (генерация, сбыт, ремонт и сервис) и естественно-монопольные (передача и распределение электроэнергии, диспетчеризация). Организованы оптовый и розничные рынки электроэнергии и мощности (коммерческий оператор рынка — ОАО «АТС» — выставляет цены на рынке, расчеты осуществляет ОАО «ЦФР»). Генерация и сбыты находятся преимущественно в частной собственности, в то время как сетевой комплекс и диспетчеризация находятся преимущественно в государственной собственности. В 2001 г. для управления единой национальной электрической сетью было создано ОАО «ФСК ЕЭС» (учредитель РАО «ЕЭС России» передал в уставной капитал компании системообразующий электросетевой комплекс). 80% акций ОАО «ФСК ЕЭС» находится в собственности ОАО «Россети» (85% принадлежит РФ). В 2002 г. для осуществления централизованного оперативно-диспетчерского управления создано ОАО «СО ЕЭС» (100% в государственной собственности).

В настоящее время государственное управление осуществляется посредством регулирования разных аспектов процесса энергообеспечения (рис. 5):

- производственной деятельности: регулирование балансовых показателей, нормативов и стандартов, статистическая отчетность (Министерство энергетики, Ростехнадзор, региональные комитеты по энергетике и инженерному обеспечению, жилищные комитеты);

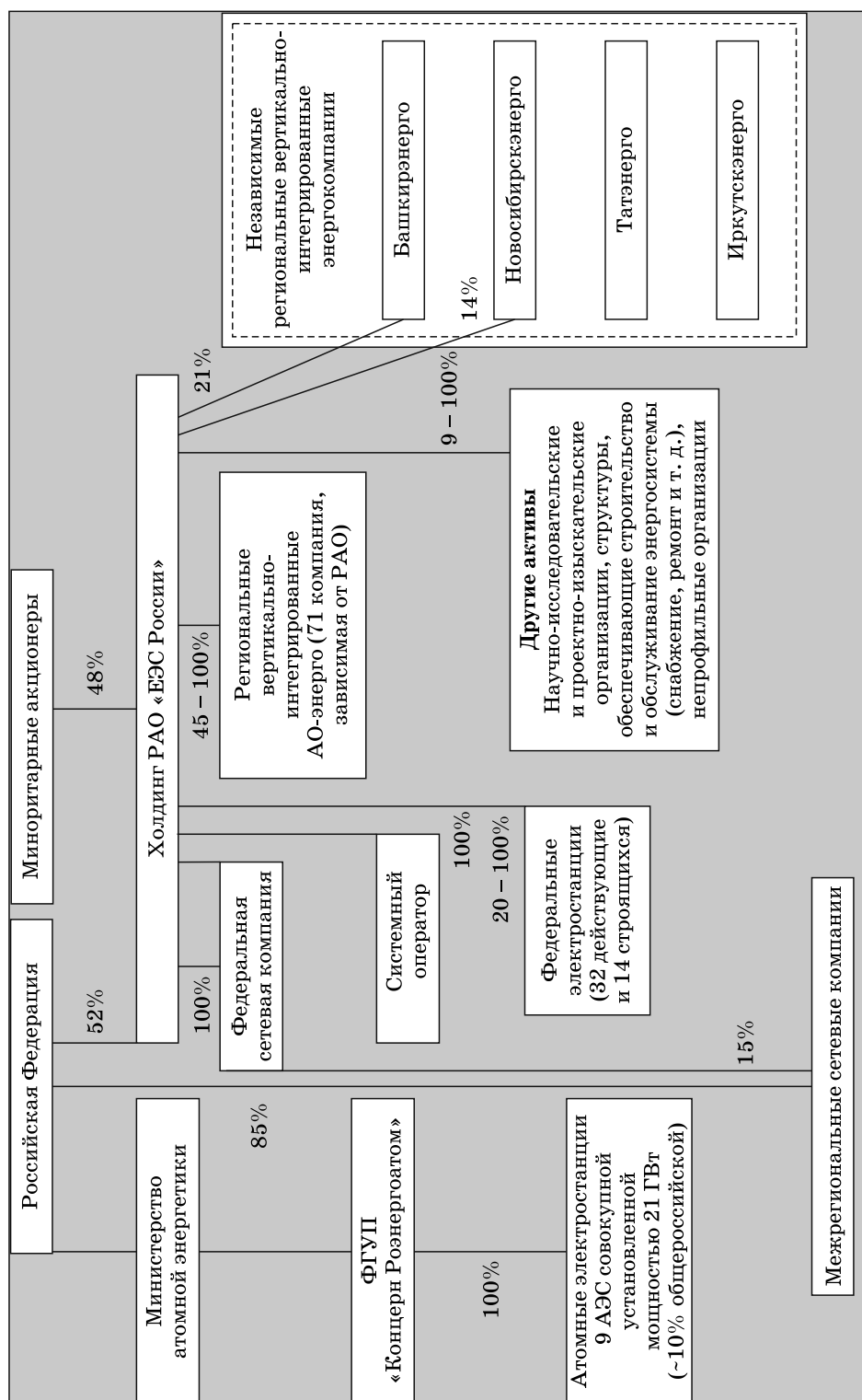


Рис. 2. Схема организации электроэнергетики по состоянию на 1992 г.

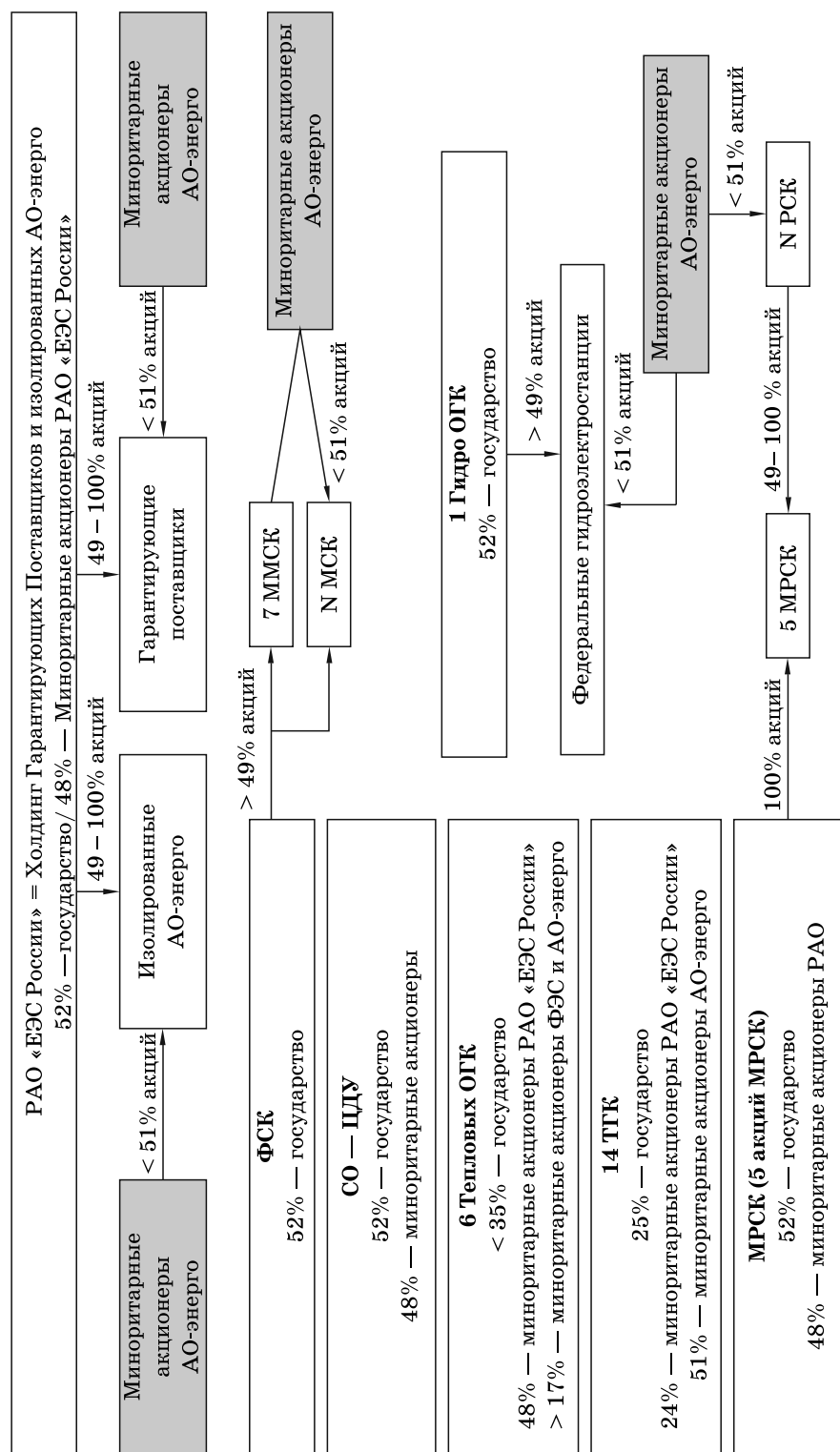


Рис. 3. Итог реструктуризации РАО «ЕЭС России»

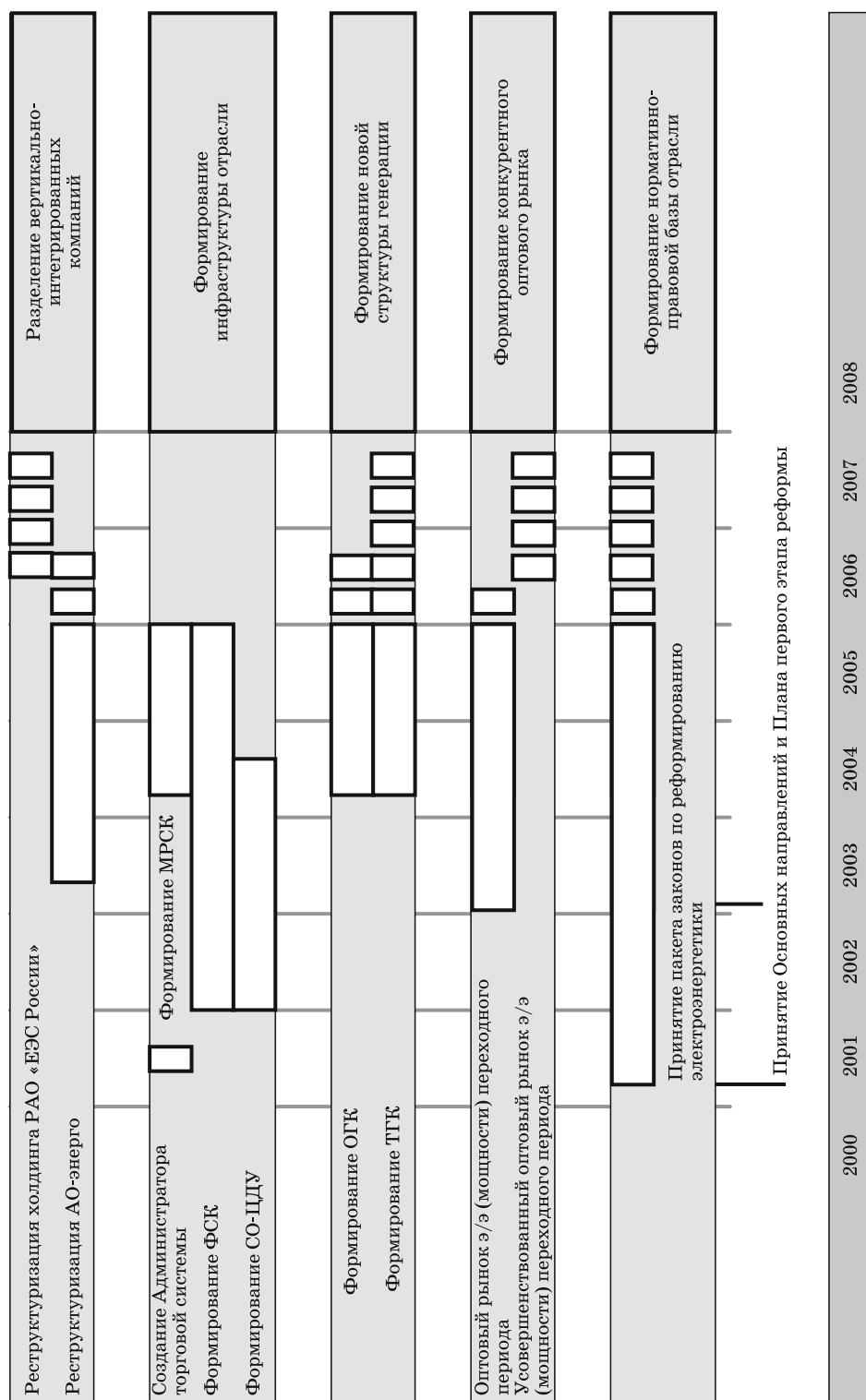


Рис. 4. Хронология реформы электроэнергетики



Рис. 5. Отраслевое государственное регулирование процесса энергообеспечения регионов России

- технологических режимов (ОАО «СО ЕЭС»);
- экономической деятельности: тарифная политика, регулирование естественных монополий (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам и региональные комиссии и комитеты).

Начатый в начале 2000-х гг. очередной этап реформ энергетического сектора российской экономики оказался до конца не доведенным. По оценкам экспертов, серьезных положительных результатов не принес. Эффективность деятельности отдельных компаний, а также отрасли в целом остается невысокой. Ежегодный значительный рост тарифов на электрическую и тепловую энергию как для компаний, так и для населения страны указывает на определенные проблемы в данном сегменте и недостаточно совершенное управление со стороны государства как главного регулятора системы энергообеспечения.

Кроме того, осуществляемое различными министерствами и ведомствами государственное регулирование энергетического сектора в основном связано с отраслевой структурой российской экономики. Территориальный подход к развитию систем энергообеспечения субъектов РФ используется не в полном объеме и, как правило, не учитывает собственные интересы и перспективы развития отдельных регионов страны.

В свете начавшейся децентрализации власти и повышения роли и значимости в хозяйственном процессе самих регионов представляется необходимым грамотное сочетание преимуществ отраслевого и территориального государственного управления системой энергообеспечения регионов России.

Вместе с тем отечественный и зарубежный опыт хозяйствования подтверждает наличие обозначенных проблем в государственном управлении и предопределяет поиск их разрешения посредством построения более современной и прогрессивной модели государственного управления системой энергообеспечения региона.

В качестве таковой может быть предложена модель, в основу которой положено конфигурационное управление. Сам термин «конфигурационное управление» чаще всего употребляется применительно к IT-индустрии в технических системах. Вме-

сте с тем его достоинства дают возможность использовать его и в других различных системах управления. Принципы, положенные в основу конфигурационного управления, позволяют не только учитывать разнообразные связи и функции различных компонент системы, но и обеспечивают скоординированное развитие всей системы в целом в течение всего жизненного цикла. А поскольку государство в лице управляющих органов по-прежнему остается субъектом управления, само конфигурационное управление останется неизменным — государственным.

Конфигурационное управление возможно в тех случаях, когда, во-первых, необходимо повысить качество управления в трудно прогнозируемых условиях внешней и внутренней среды; во-вторых, когда возникает необходимость в продлении жизненного цикла созданной конфигурации (изменяя и совершенствуя ее составные элементы), в-третьих, когда возникает потребность в адекватной и своевременной реакции на глобальные вызовы.

При этом под конфигурацией следует понимать не только совокупность различных документов, способов и средств воздействия на объект управления, но и сам процесс управления функционированием и развитием крупных и сложных объектов как с технико-технологической точки зрения, так и с организационно-производственной.

В этой связи можно выделить несколько особенностей, характеризующих государственное конфигурационное управление и отличающих его от других (предшествующих) видов управления системой энергообеспечения региона.

1. В основу реализации государственного конфигурационного управления положены не только нормативно-правовые (законодательные) инструменты и различные ограничения (например, тип экономики), но и итеративный подход, который характеризуется выполнением определенной последовательности шагов — итераций. Каждая итерация включает в себя часть процесса управления функционированием и развитием системы энергообеспечения региона. При этом каждая очередная итерация строится на основе предыдущих итераций, совершенствуя государственное управление до момента достижения окончательных целевых ориентиров. Итеративный подход позволяет: а) своевременно учитывать постоянные изменения, происходящие во внешней и внутренней среде; б) сократить затраты времени на переделку в случае авральных работ в конце финансового года; в) сократить долю риска на первых этапах функционирования системы энергообеспечения региона (в случае, если что-то пойдет не так); г) субъекту управления своевременно вносить тактические изменения в конфигурацию; д) осуществить пилотное проектирование на выбранных регионах с целью устранения дефектов в работе системы энергообеспечения и др.
2. Скорость и динамика изменений условий внешней среды могут настолько сильно воздействовать на функционирование системы энергообеспечения региона, что изменение целевых ориентиров в краткосрочной перспективе становится закономерным.
3. Конечными потребителями энергоресурсов и специфичных товаров выступают физические (домашние хозяйства) и юридические лица (предприятия и организации), которые являются носителями потенциального спроса. Следовательно, именно они формируют количество и объем предложения на товарном рынке (исходя из специфики товара — энергии, и с учетом баланса производства и потребления), т. е., по сути, выступают в роли субъекта управления. Такое понимание взаимодействия на рынке продавцов и покупателей позволяет говорить о наличии субъект-субъектных отношений в рамках управленческого процесса.
4. В представленной наглядной модели государственного конфигурационного управления системой энергообеспечения региона (рис. 6) особое внимание необходимо уделять контролю и координации на региональном уровне, которые позволяют

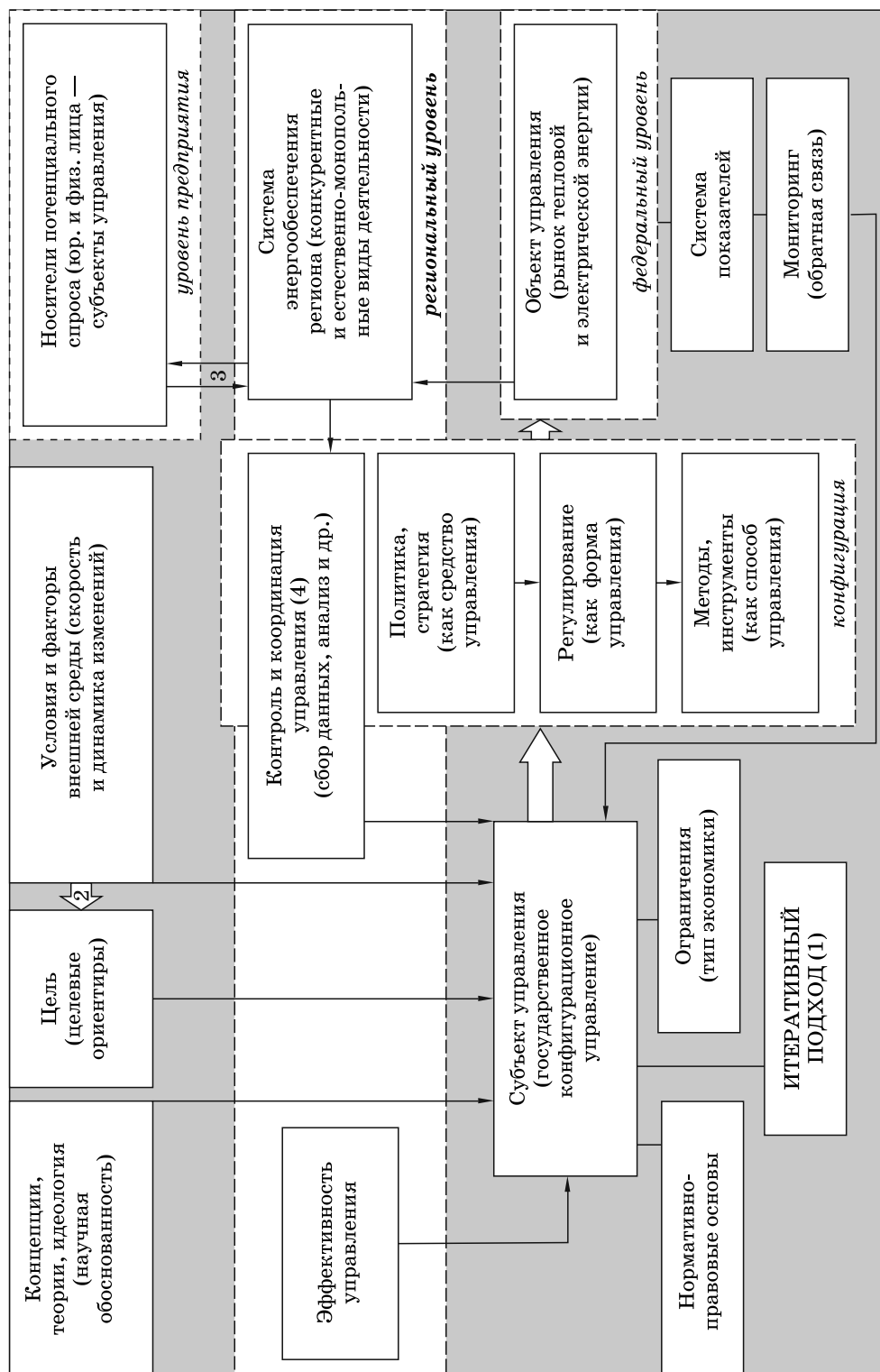


Рис. 6. Модель государственного конфигурационного управления системой энергообеспечения региона

отслеживать в оперативном режиме от первоисточника (носителей потенциально-го спроса) наблюдаемые изменения и формирующиеся потребности непосредственно на уровне предприятия и тем самым быстрее принимать необходимые решения на региональном уровне (в рамках своих компетенций), сокращая время принятия решений и повышая эффективность управления в целом. То есть региональный уровень управления выступает некой буферной зоной в системе иерархии управления, более значимой и оперативной. Кроме того, на региональном уровне реализуются принципы территориального подхода, которые вкупе с отраслевыми показателями (отраслевой подход, реализуемый на федеральном уровне) дают более полную и качественную информацию субъекту управления о функционировании системы энергообеспечения региона.

Литература

1. Кутовой Г. П. Вестернизация российской энергетики // ЭСКО. Энергетика и промышленность. 2013. № 9. [Электронный ресурс]. URL: http://esco.co.ua/journal/industry/2013_9/art236.html
2. Соловьева О. А. Особенности механизма государственного регулирования экономики // Проблемы современной экономики. 2011. № 4. С. 72–75.
3. Haidar J. I. 2012. Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth // Journal of the Japanese and International Economies, Elsevier. Vol. 26(3). P. 285–307, September.

References

1. Kutovoy G. P. *Westernization of Russian energy* [Vesternizatsiya rossiiskoi energetiki] // ESCO. Energy and industry [ESKO. Energetika i promyshlennost'] [Electronic resource]. 2013. № 9. URL: http://esco.co.ua/journal/industry/2013_9/art236.html (rus)
2. Solovieva O. A. *Features of the mechanism of state regulation of the economy* [Osobennosti mekhanizma gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki] // Problems of modern economy [Problemy sovremennoi ekonomiki]. 2011. № 4. P. 72–75. (rus)
3. Haidar J. I., 2012. *Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth* // Journal of the Japanese and International Economies, Elsevier. Vol. 26(3). P. 285–307, September.